

**La fiscalidad durante el Segundo Imperio en México (1863-1867).
La administración de las aduanas**

Alicia Gil Lázaro
Universidad de Sevilla
agil3@us.es

Resumen

El presente ensayo gira en torno a la política económica implementada en México durante el período del Imperio de Maximiliano, sus bases financieras y fiscales, así como la lógica del pensamiento económico del emperador austríaco a través de sus proyectos en materia hacendaria. El análisis se centrará en la política arancelaria en los años del Imperio, de 1861 a 1867, momento para el que disponemos de datos nominales proporcionados por las estadísticas aduanales recogidas en la obra de Manuel Payno: *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del Imperio*. (Payno, 1980). Asimismo, a través de un estudio de las distintas providencias, leyes y decretos en materia aduanera emitidas durante el Imperio, pretendemos examinar los cambios y permanencias habidos durante este período en la política arancelaria, con el fin de responder a una pregunta esencial: ¿en qué medida fueron modificadas o respetadas las disposiciones liberales respecto al arancel aduanero, establecidas por los políticos liberales reformistas de la segunda mitad de la década de 1850?

Palabras clave

Segundo Imperio Mexicano, aduanas, liberalismo fiscal.

Abstract

This essay deals with the economic policy implemented in México during the Maximiliano Empire, his financial and fiscal basis and the economic thought of the Austrian Emperor through his taxes projects. This analysis focus on the tariff policy during the the Empire (1861-1867), because we have nominal data for this time in the custom statistics collected by the writer Manuel Payno in his studies. Additionally, we pretend to examine the changes and continuities in custom policy through the custom decrees and laws of these period. We want to answer one essential question: had the liberal resolutions about custum tariffs respected or changed during this time?

Key words

Second mexican Empire, customs, tariffs, fiscal liberalism.

Introducción

El doble carácter de la aduana, como protectora de las industrias y como instrumento fiscal, debe aparecer en toda su desnudez.

Guillermo Prieto, 1989.

Durante la mayor parte del siglo XIX, las aduanas marítimas produjeron más de la mitad de las rentas del Estado mexicano. La persistencia de políticas proteccionistas a través de aranceles aduaneros prohibitivos o restrictivos, ponen en evidencia las necesidades fiscales de un Estado que caminaba hacia el liberalismo político y el librecambio económico, pero cuyo desarrollo estuvo marcado por la inestabilidad constante y la guerra casi ininterrumpida.

Una vez restaurada la República, el escritor, periodista y político Manuel Payno recibió el encargo de estudiar las cuentas fiscales del tiempo de la intervención y el Imperio, durante el período que dio inicio con la ocupación de Veracruz —el 22 de diciembre de 1861— y concluyó en los primeros meses de 1867. Como fuente principal de las rentas mexicanas el autor ubicó las aduanas marítimas y fronterizas, dividiendo las primeras en aduanas del Golfo y aduanas del Mar del Sur (Payno, 1980). La aduana de Veracruz constituyó la principal fuente de recursos aduaneros de forma que a ella le dedicaremos la atención en esta ponencia, analizándola de forma comparativa respecto al resto de las aduanas. Por otro lado, los ingresos fiscales más importantes de las aduanas mexicanas fueron los derechos de importación, de modo que, nuevamente, se estudiarán comparativamente los ingresos recabados en Veracruz con los de las demás aduanas, extrayendo su incidencia en los ingresos totales aduaneros. Una vez examinados los ingresos aduaneros restará relacionarlos con los datos aportados por Payno respecto al resto de las rentas mexicanas, con la intención de dilucidar el peso de los ingresos de las aduanas en el total de la recaudación interna de los ingresos del erario en el tiempo del Imperio, así como los ingresos totales por derechos de importación (observando siempre el comportamiento de Veracruz desglosado del resto de las aduanas), en un intervalo entre la segunda mitad de 1863 y los años 1864, 1865 y 1866 —en función de la disponibilidad de información—.

Un tercer elemento de suma importancia para la fiscalidad de este período fue el referido a la deuda externa, cuestión que se especifica en nuestra fuente en las partidas de egresos de las aduanas reservadas al pago de las convenciones inglesa, francesa y española, así como en todas las operaciones llevadas a cabo en la contratación de los empréstitos con Francia en 1864 y 1865. Estudiar la deuda permite

establecer una relación entre esta y los elementos anteriormente observados, los ingresos arancelarios y los ingresos públicos del Imperio. Las cifras del trabajo de Payno se establecen en términos nominales, no reales, por lo que finalmente nuestras observaciones serán aproximativas. Previamente haremos alusión a los precedentes de la política económica y arancelaria imperial y los cambios habidos en la misma durante la intervención y el Imperio.

Política económica y política arancelaria de 1856 a 1867

Precedentes

En las décadas anteriores a la intervención y el Imperio, tanto los gobiernos centralistas como federales trataron de dar vida a unas verdaderas finanzas estatales pero no lo consiguieron debido a la carencia de instrumentos coercitivos reales para la tributación, así como por la resistencia de los diferentes estamentos a convertirse en sujetos impositivos. Un Estado sin recursos autónomos no tiene la capacidad, según Marcello Carmagnani, “de controlar el territorio y de imponerse sobre los intereses de los diversos grupos”, lo cual condicionó el desarrollo del Estado mexicano (Carmagnani, 1983: 292-293). Junto a los proyectos para dotar al país de una nueva estructura financiera se idearon otros destinados a reorganizar la deuda pública, transformando las deudas de largo plazo a corto y medio plazo y liberando de ese modo los recursos aduaneros, comprometidos en esos momentos casi completamente al pago de los préstamos realizados por el poderoso grupo mercantil (Tenenbaum, 1989: 277-292).

Entre 1840 y 1860 se produjo un cambio en la organización de los ingresos en la búsqueda de un reequilibrio entre los ingresos ordinarios y extraordinarios. Esta reestructuración no fue debida únicamente a cuestiones financieras, ya que al mismo tiempo se estaba dando una redefinición de la naturaleza de la tributación y de los sujetos del impuesto, que llevó a su vez a una clarificación de la relación financiera entre la federación y los estados (Carmagnani, 1983: 296-297). A pesar de los intentos, nada de esto pudo finalmente llevarse a cabo, pues, entre otras medidas, se estipulaba que la administración de los derechos aduaneros quedaría en manos de la federación, al igual que la renta de los servicios públicos y la renta patrimonial, mientras que el resto pasaría a la administración estatal. Es decir, a pesar de las buenas intenciones, el tesoro federal terminaría por identificarse con los derechos aduaneros. A fines de la década de 1850 la posibilidad de reorganizar el sistema tributario —presupuesto de un Estado liberal moderno— se había cancelado definitivamente (Carmagnani, 1983:300).

Por otro lado, los ingresos por derechos aduaneros aumentaron durante este período al coincidir con la esfera financiera del Estado federal, puesto que dejaron de constituir una arena de conflicto entre el estamento mercantil y otras esferas de poder. De este

modo, los derechos aduaneros se convirtieron en el elemento central del sistema financiero federal, representando un 75% de los ingresos ordinarios totales, que se volvieron, por tanto, complementarios de los derechos aduaneros.

La Hacienda imperial

El dos de julio de 1864, Maximiliano —recién llegado a México— giró a Joaquín Velázquez de León, su ministro de Estado, una instrucción para que formara una Comisión con personas

“Interesadas por la prosperidad del país, y dotadas de conocimientos especiales [que se dedicaran] con celo al estudio de sus necesidades, así como de sus elementos de riqueza, y en vista de todo [propusieran] las reformas que se [estimarán] adecuadas en los diversos ramos de la pública administración”¹⁵⁴.

La Comisión debía reformar el ramo de la Hacienda pública. Si bien se constituyó como un órgano consultivo —la decisión definitiva recaería finalmente sobre Maximiliano— estaba dotada de amplias responsabilidades. Para empezar, debía indagar “las causas que independientemente de la guerra civil [hubieran] contribuido a que las rentas no hubieran producido lo suficiente para cubrir los gastos públicos”, para poder establecer un sistema tributario que gravara “equitativa y proporcionalmente” a los contribuyentes sin “entorpecer las fuentes de la riqueza”. También debía ocuparse del arreglo de la deuda exterior, catalogar los bienes nacionales que pudieran servir de garantía al crédito público, organizar los sistemas monetarios y de pesos y medidas y establecer reglamentos definitivos para los sueldos y pensiones. Con todo esto se formaría un presupuesto que nivelaría “los recursos del Tesoro con sus cargas”¹⁵⁵.

Se trataba de un proyecto reformista integrado por representantes de las clases productivas que serían electos por los agricultores, comerciantes, mineros e industriales de cada localidad, de forma que se aplicaran a las operaciones de la Hacienda Pública los procedimientos rápidos y sencillos del comercio en los negocios privados (Pani, 2001: 245-246). Tal y como afirmaba la circular de Maximiliano a Velázquez de León, los miembros de la Comisión, por unir “el conocimiento práctico de las necesidades de la agricultura y de la industria [procurarían] conciliar como mejor

¹⁵⁴ Segura, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea, Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo provisional y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastián Segura*, Tomo III, “Comisión de Hacienda”, 1863-1865, p. 46.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 47-49.

[conviniera y fuera] de justicia, los diversos intereses del país, en el que [abundaban] en tan grande variedad los elementos de riqueza”¹⁵⁶. Para Erika Pani, la creación de la Comisión de Hacienda respondía a la exigencia, tanto de liberales como conservadores, de que la contribución fuera “discutida y concedida por los contribuyentes” (Pani, 2001: 246). De este modo, se protegerían los intereses de los propietarios (agricultores, mineros, industriales y comerciantes) ante los abusos del fisco. Esta autora llama la atención sobre la composición de la lista de miembros de la Comisión, en la cual sobresalía el grupo de comerciantes, agentes de negocios, prestamistas y otros, así como la significativa presencia de extranjeros —sobre todo los representantes de las casas inglesas que operaban en México, como los Rothschild—, para los cuales el objetivo principal era el control del mercado de la plata (Pani, 2001: 247).

Maximiliano puso al frente de la Comisión de Hacienda a dos inspectores franceses, Joseph Budin y Charles E. Corta, personajes enviados en realidad por Napoleón III para reorganizar las finanzas públicas mexicanas. El emperador francés pensaba que con poner orden en el desastroso sistema hacendario mexicano, los recursos provenientes de este bastarían no solo para costear la administración del Imperio de Maximiliano, sino también para pagar los gastos de la intervención armada e indemnizar a los acreedores franceses (Gille, 1999: 128). Es decir, al lado de los intereses económicos regionales, el gobierno imperial dio preferencia en la Comisión a los representantes de las potencias europeas ‘amigas’ del Imperio, y, sobre todo, al grupo financiero mexicano vinculado con el exterior, el que a su vez era el sector más dinámico de la élite económica, por la diversificación de sus inversiones y especialmente por su acceso al capital (Pani, 2001: 245-247).

A pesar de la creación de una Comisión pretendidamente reformista, el régimen imperial conservó la estructura hacendaria de regímenes anteriores. Resulta claro que el sistema tributario no podría variarse mientras no estuvieran asegurados para el gobierno los ingresos con los que cubrir los gastos de la administración. En el campo de las finanzas públicas, según Luis Jáuregui, la política económica responde menos a las doctrinas ideológicas que a las necesidades del erario (Jáuregui, 1993: 363). De esta manera, tal y como lo demuestra el escritor y político Manuel Payno, el sistema hacendario imperial fue básicamente el mismo que el republicano: se mantuvieron la Ordenanza de Aduanas de 1856, el ramo de alcabalas, las contribuciones directas y otras tasas como el papel sellado, los peajes o los derechos de oro y plata (Payno, 1980: 237, 309, 321, 343, 358). No solo pervivieron las instituciones fiscales, sino incluso el mismo personal de las aduanas. La presencia en la Comisión de los miembros de la élite económica permitió que no se reformara un sistema que, a fin de cuentas, les permitía pagar poco y evadir fácilmente el fisco (Pani,

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 46.

2001: 254). Es decir, los intentos del gobierno imperial por remediar “las necesidades urgentes del Tesoro” fueron limitados y coyunturales y su crédito estuvo siempre sometido a una escasa aceptación por parte de los contribuyentes.

La Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1856

La ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, expedida el 31 de enero del año próximo pasado, contiene muchas disposiciones de las más liberales que hasta entonces se habían dictado en la República, y desde luego se nota que el espíritu con que en lo general fue redactada, no era sin duda otro, que el de favorecer el comercio, como a uno de los elementos más necesarios para la prosperidad de la nación.

Sr. Lerdo de Tejada, *Memoria de Hacienda de 1857*¹⁵⁷.

El primero de enero de 1856 se aprobaba la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas, por la cual se restablecía una Junta de Crédito Público con facultades para dirigir las aduanas marítimas, de altura, cabotaje y fronterizas, y para dictar medidas que evitasen el contrabando¹⁵⁸. Dicha junta sería la encargada de recibir todos los productos de las aduanas, con competencias, además, en el manejo de los negocios relativos a la deuda nacional y extranjera consolidada. Otras de sus facultades serían continuar la conversión y liquidación de la deuda interior, emitir bonos por un máximo de ocho millones de pesos y hacer operaciones bancarias. Según Payno, el restablecimiento de la Junta se debió a la pésima administración anterior de las aduanas, cuando estaban en manos de la Secretaría de Hacienda, y a la necesidad de hacerlas depender de una corporación extraña a los vaivenes de la política. Cuando Lerdo de Tejada ocupó la Secretaría de Hacienda en 1856 restringió considerablemente las atribuciones de la Junta de Crédito, juzgando negativamente, de manera contraria a Payno, la idea de que el ejecutivo se desprendiera de la administración de aduanas¹⁵⁹.

Un mes después de expedida esta ley, se aprobó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, que resolvía en buena medida las numerosas dudas e irregularidades tributarias respecto al comercio exterior que existían por entonces.

¹⁵⁷ Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 446.

¹⁵⁸ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912, tomo VII, núm. 4604, p. 5-7.

¹⁵⁹ Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 445, núm. 1626.

La Ordenanza señalaba los puertos para el comercio extranjero y el cabotaje tanto en el Golfo de México como en el Pacífico y dispuso los derechos que pagarían los barcos por arribar a los puertos (toneladas, pilotaje, anclaje y faro). Quedaban eximidos del pago de derechos aduaneros algunos productos extranjeros, que deberían pagar, no obstante, derechos municipales al momento de su introducción en los puertos (Payno, 1980: 21-55).

Los derechos de importación se dividieron en derechos de importación propiamente dichos y derechos adicionales, que ascendían al 75% de los de importación, con el objeto de disminuir la cuota de los derechos marítimos, consignada al pago de la deuda extranjera y las convenciones diplomáticas. Entre los derechos adicionales se estableció una “amortización”, que consistía en el 25% de derechos de importación que deberían pagarse en dos plazos: la mitad a los cuarenta días y la otra mitad a los ochenta, contados a partir del día siguiente en que concluyera la descarga del buque. La mitad debería satisfacerse en los puertos de descarga y la otra mitad en la capital de la República.

La lista de artículos de libre importación se amplió en cuanto el número de fracciones que la formaban, el cual llegó a 76 en la Ordenanza de 1856, respecto a los 34 en el arancel anterior¹⁶⁰. Los artículos de la lista revelaban un deseo de estimular la actividad económica: aparecieron por primera vez algunos productos como el alambre para telégrafos, el acero para minas, avena en grano, cal hidráulica, salitre, sulfato de cobre, etc.

En la lista de prohibiciones se advirtió igualmente un criterio liberal al reducirla a 18 grupos, el número menor desde 1821. En la lista subsistían la mayor parte de los comestibles, el azúcar, el arroz, el café, la harina, la manteca, el trigo y los cereales. Se permitía la introducción de algunos de ellos por los puertos y aduanas lejanas a la capital. Todo el grupo constituido por textiles desapareció, conservándose únicamente la prohibición de importar rebozos y sarapes¹⁶¹.

El artículo 23 de la Ordenanza conceptuaba por primera vez de forma clara los casos de contrabando, mientras que el artículo 26 establecía las penas a los contrabandistas. La Ordenanza no logró, sin embargo, su objetivo de distinguir el contrabando de la simple defraudación. La llamada Junta de Aranceles funcionaría como tribunal de segunda instancia. (Sierra, 1973: 135-136). Este arancel permaneció vigente hasta la implantación de una nueva tarifa en el primer día de enero de 1872. Hasta esa fecha, la legislación se modificó en diversas ocasiones, pero la mayor parte de los derechos de importación se siguieron pagando según las cuotas fijas establecidas por la Ordenanza de 1856.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, p. 446, núm. 1630.

¹⁶¹ *Ibíd.*, p. 447-448, núms. 1633-1634.

Cambios y permanencias en el Arancel de 1856 durante el Segundo Imperio

Según el sistema hacendario seguido en México desde la Independencia hasta la fecha, las aduanas marítimas han formado la parte principal de las rentas del gobierno, y precisamente son las que jamás han estado bien administradas.

Manuel Payno, 1980.

En el período comprendido entre la promulgación de la Ordenanza y el inicio de la intervención francesa a fines de 1861 y principios de 1862 se llevaron a cabo varios intentos de modificar la mencionada Ordenanza, pero la incertidumbre sobre el ramo aduanal seguiría imperando. Un decreto de siete de junio de 1856 suprimió la Junta de Aranceles, indicando que todas sus atribuciones serían desempeñadas por la Junta de Crédito Público, quedando de esta forma en manos del gobierno la facultad de juzgar los delitos administrativos a los que se refería la Ordenanza¹⁶². Terminada la Guerra de Reforma, se introdujeron nuevos cambios en las aduanas: por decreto del 26 de enero de 1861 se extinguió la Junta de Crédito Público, destinando sus labores a la Tesorería, cuya planta incorporaba a las aduanas marítimas y fronterizas¹⁶³.

El 19 de noviembre de 1861, el Congreso de la Unión facultó al Ejecutivo para que formara un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas, realizando todas las reformas que fueran indispensables para conciliar los intereses del erario, del comercio, de la agricultura y de la industria. El ministro de Hacienda, José María Mata, se declaró a favor de una rebaja de los derechos de importación, hasta un máximo del cuarenta por ciento. Asimismo, un decreto del 21 de agosto de 1861 reducía de cuarenta a 25 días el plazo para el ajuste y liquidación de buques¹⁶⁴.

El 7 de agosto de 1862 una circular de la Secretaría de Hacienda hacía algunas aclaraciones de la Ordenanza de Aduanas de 1856, ante las irregularidades en el cumplimiento de esta en el “manifiesto” y las facturas que debían presentar a los cónsules mexicanos los capitanes de los buques que arribaban a la República: el “manifiesto” debía comprender las toneladas del buque, las marcas, números, peso y cantidad de los bultos, clase de estos y clase en general de las mercancías¹⁶⁵.

Debido a la inminencia de la invasión extranjera, la elaboración de un nuevo arancel quedó en suspenso. En una circular de 17 de enero de 1862, la Secretaría de

¹⁶² *Ibíd.*, p. 459, núm. 1624.

¹⁶³ *Ibíd.*, p. 453, núm. 2062.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, p. 424, núm. 1953.

¹⁶⁵ Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912, tomo VII, p. 507, núm. 5697.

Hacienda conminó a las autoridades a que la Ordenanza de 1856 continuara en vigor, especialmente en el apartado de las prohibiciones y hasta que se expidiera otra correspondiente al espíritu de la Constitución Federal de la República¹⁶⁶.

Durante la ocupación francesa las aduanas fueron intervenidas. En un principio no se hizo ninguna innovación más allá, según Payno, de “permitir, como era de esperarse, la entrada libre de derechos a los víveres y efectos destinados para el consumo y servicio de las tropas” (Payno, 1980: 11). El general E. Forey, comandante del ejército intervencionista, decretó el 30 de abril de 1863 una rebaja del cincuenta por ciento a los derechos aduanales¹⁶⁷.

Respecto a los efectos que libraban el pago del derecho de importación, en este período se introdujeron modificaciones significativas: el 19 de julio de 1863 se declaró que el aceite de tiburón que se introdujera en los puertos del imperio quedaba libre del pago. Los efectos almacenados en las aduanas por un período no superior a ocho días no pagarían el derecho de almacenaje y, pasado dicho tiempo, se cobraría un recargo diario de seis pesos (Maillefert, 1992: 100). El 25 de enero de 1864 un decreto permitía que los géneros, frutos y efectos extranjeros a que se refería la Ordenanza de 1856 pudiesen importarse con sujeción a las reglas que establecía dicha Ordenanza, pagando, por derechos de importación, el treinta por ciento de su valor y los demás derechos adicionales. Se exceptuaron de este permiso las estampas, pinturas, libros y objetos obscenos, y los libros que estuvieran prohibidos por autoridad competente (Maillefert, 1992: 101).

A su llegada, Maximiliano suprimió provisionalmente “y en espera de poder someter las tarifas [...] a disminuciones progresivas” la rebaja del cincuenta por ciento a los derechos aduanales decretada por Forey¹⁶⁸. Quedaban vigentes, en consecuencia, las demás disposiciones de la Ordenanza General de Aduanas que regía en aquella fecha.

El 30 de mayo de 1865 se concedió una rebaja del cincuenta por ciento de los derechos de importación a los buques que hubieran salido de los puertos de Europa con destino a los puertos mexicanos del Pacífico, antes de que se publicara en aquellos el decreto de 23 de noviembre de 1864, o tres días después de hecha la publicación¹⁶⁹. En 28 de enero de 1866 un decreto estableció que los efectos importados en la península de Yucatán por los puertos de Sisal y Campeche, solo pagasen el setenta por

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 364, núm. 5536.

¹⁶⁷ Segura, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea, Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones distadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo provisional y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastián Segura*, Tomo IV, “Comisión de Hacienda”, 1863-1865, pp. 224-225.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 294, núm. 204.

¹⁶⁹ *Ibid.*, Tomo V, p. 623, núm. 2686.

ciento de los derechos de importación que señalaba la Ordenanza y que la harina extranjera pagase cuatro pesos como único derecho por quintal. El pago de estos derechos se estipulaba que fuera en pesos fuertes¹⁷⁰.

Finalmente el primero de diciembre de 1866 se determinó que fueran cobrados en su totalidad todos los derechos de importación en las aduanas marítimas recobradas al enemigo y que no se hicieran contratos de rebajas de derechos, o pago de parte de ellos, en créditos por anticipaciones, sin orden expresa de la Secretaría de Hacienda, concediéndose autorización para que en caso de que se hiciesen anticipaciones de derechos, se abonase el interés de medio a uno por ciento mensual. Asimismo, el 30 de marzo de 1867 se estipuló que los efectos llevados de puntos ocupados por el enemigo pagasen los derechos de importación íntegramente, en vez del setenta por ciento decretado en octubre de 1863¹⁷¹.

Las disposiciones legales en materia arancelaria del Segundo Imperio examinadas hasta aquí ponen de manifiesto los importantes aspectos de continuidad que encierra el período, ya que los proyectos de cambio arancelario se redujeron a la teoría, constatada la pervivencia fundamental del sistema, el personal y los mismos problemas. La imposición de un sistema arancelario nacional “moderno” más o menos eficiente no se alcanzaría sino hasta bien entrado el Porfiriato, cuando se consiguió, de igual manera, confeccionar un sistema tributario más coherente e integral para todo el territorio mexicano, y aún entonces con muchas dificultades (Carmagnani, 1994: 71-72). Las circunstancias políticas y la grave situación económica en la que se vio inmerso el régimen explican las disposiciones expuestas; es decir, los cambios en la legislación fueron más bien coyunturales, por las necesidades inmediatas y urgentes del erario.

La tendencia del Arancel de 1856 a liberalizar los derechos de importación en un número mayor de productos y a estimular la introducción de artículos que en forma directa o indirecta favorecieran la industria, la agricultura o los transportes, procesos y actividades económicas, en definitiva, se afirmó mucho más en el Arancel General de 1872 que le sigue, donde además se eliminaron definitivamente las prohibiciones. Las reformas iniciadas por la Ordenanza del año 1856 y avanzadas en 1872, tanto en la estructura del propio arancel como en el nuevo criterio que lo informaba, representaron un cambio considerable en la historia arancelaria de México, auspiciado por el secretario de Hacienda Matías Romero (Cosío Villegas, 1989: 81).

De cualquier forma, la tendencia general desde el período independiente fue mayoritariamente hacia el proteccionismo, por la lógica de un gobierno inestable que

¹⁷⁰ Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870, p. 676.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 680, núm. 2716; véase también Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912, tomo VII, p. 664, núm. 5927.

había de promover el desarrollo de la economía de su país, a recurrir al alza de los derechos de importación con el fin de que pudieran surgir y florecer la agricultura y la industria. Por otra parte, el camino proteccionista que siguió México durante la mayor parte del siglo XIX fue provocado, en gran parte, por la necesidad de arbitrase ingresos en la forma más fácil y abundante, las aduanas. Una de las razones que influiría más en la formación de una mentalidad proteccionista en México sería la creencia de que el país contaba con recursos naturales y humanos de tal variedad y de tal valía, que para conseguir el engrandecimiento agrícola e industrial solo hacía falta un pequeño esfuerzo por parte del gobierno bajo la protección arancelaria (Prieto 1989:562). Ignacio Ramírez decía al respecto

“¿Si anualmente nos llovieran del cielo doscientos millones en valores representados por camisas, rebozos, papel, calzado, sedas, maquinaria, perfumería y juguetes, nos atreveríamos a petición de los proteccionistas, a quemar ese capital, o lo abandonaríamos a la primera nación que nos lo pidiera? La presencia de las mercancías extranjeras en México no significa sino un aumento de valores”¹⁷².

M. Payno fue una de las voces que se alzaron en contra de los aranceles protectores. Payno no solamente creía que el sistema protector perjudicaba a la industria, sino que, además, observando el problema de los derechos protectores desde un punto de vista legal, se mostraba escéptico sobre si la Constitución mexicana los permitía (Cosío Villegas, 1989:91). El pensamiento de que el sistema de prohibir las importaciones de artículos extranjeros era perjudicial tanto al Erario, porque lo privaba de recursos, como al comercio y a la industria, por el aumento del contrabando, fue ganando poco a poco terreno.

Ingresos aduaneros, deuda externa y finanzas imperiales

Como ya se ha dicho, la fuente principal de las rentas mexicanas estudiadas por Payno fueron las aduanas marítimas y fronterizas. El autor dividió a las primeras en aduanas del Golfo y aduanas del Mar del Sur. Seguirían a estas cuentas las de la aduana de México y otras rentas llamadas Generales, después las de la Caja Central y las de los Departamentos. En las cuentas de distribución se comprendían las de la deuda de las Convenciones inglesa, francesa y española, pagos a diversos acreedores, préstamos extranjeros, gastos de la casa imperial, y otros. Las cuentas se ordenaron en partidas de crédito y débito, con las liquidaciones respectivas (Payno, 1980).

¹⁷² Ramírez, Ignacio, *Obras de Ignacio Ramírez: economía política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Clásicos de la Economía Mexicana, 1989, p. 65-70.

Las aduanas del Imperio

Las tres grandes necesidades de los Estados son el control físico del territorio, la soberanía sobre sus regiones y la capacidad de negociación con los demás países. Sin ellas, un Estado no puede consolidarse ni sobrevivir autónomamente. Esas tres necesidades estuvieron en la base del interés del gobierno central del México decimonónico por controlar los impuestos al comercio exterior: por un lado, los productos de las aduanas eran necesarios para sufragar los gastos militares; por otro el control aduanal impedía el caos que significaba el hecho de que cada región estableciera sus propias tarifas, y, por último, los impuestos a las importaciones daban a un Estado un cierto margen de maniobra frente a las potencias extranjeras (Ibarra, 1998: 60). El estado de guerra permanente en el que se mantuvo el Imperio hizo necesario emplear grandes sumas en gastos militares. El control de las aduanas permaneció, como en épocas anteriores, en manos del gobierno central (con el inconveniente de haber sido ocupadas en distintos períodos por el gobierno republicano o por el gobierno imperial), mientras que los ingresos aduaneros permitieron a Maximiliano hacerse cargo del pago a las convenciones con potencias extranjeras.

La aduana de Veracruz constituyó la principal fuente de recursos aduaneros a lo largo del siglo XIX. En el período estudiado, las aduanas mexicanas fueron intervenidas consecutivamente por el gobierno constitucional o el imperial en diferentes momentos. La aduana de Veracruz fue ocupada por los españoles el 22 de diciembre de 1861, pero su administración no se reanudó sino hasta el 11 de mayo del año siguiente. La importancia de sus productos marítimos hace que Payno la analice en primer lugar, dividiéndola en siete liquidaciones con balances de ingresos y egresos: la primera corresponde al período de la administración española; la segunda estuvo ocupada por el mando militar del ejército francés y comprende un período de catorce meses. La tercera liquidación completa se desarrolló en el año 1863, cuando la aduana fue entregada al gobierno establecido en México y cesó de ser dirigida por una autoridad militar. La cuarta corresponde al año 1864 y la quinta a 1865. La sexta comprende el período de 1 de enero a 31 de octubre de 1866, ya que después de esa fecha cesaron los empleados del imperio en el manejo de la aduana y pasó a manos de los franceses conforme a lo estipulado. La séptima y última comprende el período de la administración aduanal de los empleados franceses hasta su salida del país. Esta disposición da cuenta de la irregularidad a la que se vio sometida el cobro de las recaudaciones y todavía más las rendiciones de cuentas correspondientes. El cálculo de los ingresos totales de la aduana y de los derechos de importación en Veracruz se hizo a partir de las cifras de estas siete liquidaciones en los períodos expresados en años, excepto uno de ellos: 1861-1862, 1862-1863, 1863 (únicamente el último

semestre), 1864, 1865 y el total de la suma de los dos semestres de 1866, el primero bajo administración mexicana y el segundo francesa.

La Tabla 1 permite observar las fuentes de ingresos en la aduana de Veracruz. Debido a que las cifras son solo valores nominales poco nos dicen respecto al crecimiento. En cambio, la estructura porcentual da cuenta del peso relativo de cada uno de dichos conceptos en la recaudación total. Así, los ingresos por derechos de importación fueron los más importantes de todos los conceptos registrados, con un máximo de 72,84 por ciento en 1861-1862 y un mínimo de 49,18 por ciento en 1866. La pérdida relativa de los derechos de importación fue resultado de un aumento sustancial de lo recaudado en dos conceptos principales: internación y contrarregistro, por un lado, y exportación, por otro.

El primero de ellos apenas alcanzó el 1,49 por ciento del total de los ingresos de 1861-1862, mientras que en los siguientes períodos fluctuó entre el 7,43 y el 15,69 por ciento. Este comportamiento quizá guarde relación con el mayor rigor que trató de imponerse en el cobro de los derechos y la penalización de su infracción, como vimos a través del decreto de 10 de febrero de 1866. Más importante aún es el caso de la recaudación por derechos de exportación. Este concepto aumentó de manera sustancial su participación dentro de los ingresos totales de la aduana de Veracruz. Con el tiempo se diversificaron los derechos y los cargos que recolectaba dicha aduana.

Tabla 1. Ingresos totales de la Aduana de Veracruz, 1861-1866 (en %)

Concepto	1861-1862	1862-1863	1863	1864	1865	1866
Toneladas	1,94	1,93	1,55	1,08	0,57	0,48
Importación	72,88	62,79	56,62	48,44	55,47	49,18
Mejoras materiales y ferrocarril	23,93	21,56	19,37	19,42	22,34	17,09
Internación y contrarregistro	0,80	7,43	15,69	10,97	7,43	14,90
Exportación	0,90	0,20	0,07	0,95	1,08	5,31
Municipal	1,49	1,65	3,26	3,65	2,41	1,85
Derecho especial sobre el tabaco		1,19	1,02	1,28	2,42	1,20
Derecho víveres prohibidos		2,64	1,57	2,11	0,24	0,02
Multas y confiscaciones		0,55	0,66	0,24	0,40	0,31
Ramos por depósito y otros varios		0,01	0,00	11,69	06,84	4,07
Remisiones de otras aduanas		0,04	1,74	1,23	0,41	1,18
Remisiones extranjeras					0,96	1,00
Remisión Ministerio de Hacienda						3,89
Premio de cambio				0,01		
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Payno, 1980, pp. 21-55.

De este modo, si bien al inicio del período hubo algún tipo de perturbación que hizo no solo reducir el monto de lo recaudado sino también limitó la capacidad de recaudación, una vez que el régimen comenzó a estabilizarse (años 1864 y 1865 sobre todo), se tuvo un control mayor sobre las diversas fuentes de ingreso. A pesar de que la pérdida relativa de los derechos de importación se refleje en las cifras de la aduana de Veracruz de manera evidente, fue más bien el aumento de la capacidad recaudadora lo que explica que el concepto más importante de los ingresos registre una menor proporción cada vez dentro del total de lo recaudado.

Aparte de Veracruz, las aduanas del Golfo de México ocupadas por el Imperio fueron las siguientes: Tampico (ocupada en agosto de 1863 y hasta 1866), Matamoros (desde septiembre de 1864 a mayo de 1866), Tuxpan (de mayo de 1864 hasta mayo de 1866), Tabasco (intervenida los meses de junio, julio, septiembre, octubre y noviembre de 1863, de abril a diciembre de 1865 y de enero a octubre de 1866), Sisal (último trimestre de 1864, todo el año de 1865, primer trimestre de 1866 y de abril a diciembre de 1866), Campeche (últimos meses de 1864, todo el año 1865 y todo el 1866) e Isla del Carmen (1865).

Las aduanas del Pacífico estuvieron en manos imperiales en los siguientes momentos: La Ventosa de Tehuantepec (ocupada de agosto a diciembre de 1865 y los meses de enero y febrero de 1866), Acapulco (de julio a diciembre de 1864 y de enero a junio de 1866), San Blas (el segundo semestre de 1864 y los años 1865 y 1866), Manzanillo (los meses de noviembre y diciembre de 1864, año 1865 y de enero a septiembre de 1866), Mazatlán (de noviembre a diciembre de 1864, año 1865 y de enero a octubre de 1866) y Guaymas (de abril a diciembre de 1865 y de enero a septiembre de 1866).

Por último, las aduanas fronterizas estuvieron tomadas por breves períodos: Mier (noviembre y diciembre de 1864 y enero y febrero de 1865), Camargo (julio a diciembre de 1864 y enero y febrero de 1865) y Piedras Negras (enero de 1865).

Tabla 2. Ingresos totales por aduanas, 1862-1866 (en %)

Aduanas	1862/1	1862-1863	1863/2	1864	1865	1866
Golfo		9,21		23,58	29,64	20,54
Pacífico				9,05	29,46	19,15
Fronterizas				3,37	0,39	
Veracruz	100,00	90,79	100,00	63,99	40,51	60,31

Total	100	100	100	100	100	100
-------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Payno, 1980.

En la tabla 2 hemos agrupado los intervalos temporales en cinco momentos, de acuerdo a lo que nos permitía la irregularidad en la ocupación de las aduanas por parte del Imperio¹⁷³. La primera constatación evidente es el ascenso en dichos años de la recaudación total tanto para las aduanas del Golfo como en las del Pacífico. En el año 1865, en particular, se alcanzó una recaudación de casi dos tercios del total del período en las aduanas controladas por la administración del Imperio. Este hecho vuelve a confirmar que fueron los años 1864 y 1865 los dos más importantes en la consolidación del régimen de Maximiliano.

Si comparamos las cifras de Veracruz con las totales de cada una de las áreas geográficas en las que agrupamos las aduanas se puede comprobar que, si bien en dos de los períodos (primer semestre de 1862 y segundo semestre de 1863) los ingresos aduaneros totales provinieron de la aduana veracruzana, la tendencia posterior reflejó un descenso en la importancia de los ingresos fiscales de Veracruz respecto al conjunto de las aduanas (91 por ciento en 1862-1863, 64 por ciento en 1864 y 41 por ciento en 1865), coincidiendo con los años de apogeo y mayor estabilidad del Imperio. En 1866 la cifra total de los ingresos de Veracruz volvió a subir con respecto al resto de las aduanas. Para entonces, ya el ejército constitucionalista empezaba a retomar posiciones desde el norte y a recuperar algunas de las aduanas, razón que pudiera explicar el cambio de la tendencia estudiada.

Así pues, la diferencia abismal constatada tradicionalmente entre el puerto de Veracruz y el resto de las aduanas, en períodos anteriores, es matizable en el lapso del Segundo Imperio, aunque no se puede olvidar el desorden provocado por la guerra y las distintas ocupaciones. Más aún, podríamos decir que los cambios en los porcentajes en Veracruz no necesariamente implican una caída en los ingresos totales pues con un mayor control de las aduanas a lo largo del Golfo y del Pacífico se elevaron sus ingresos. Aunque las cifras nominales pudieron esconder movimientos en precios, no es aventurado afirmar que el monto total de los recursos del régimen de Maximiliano en el ramo de aduanas registró un aumento de cierta consideración. Esta afirmación se apoya en el hecho de que el total de ingresos por aduanas aumentó entre 1864 y 1865 —pasando de 5,4 a 12,7 millones de pesos— y aunque dicho monto se redujo en 1866 a 10,4 millones de pesos, siguió siendo considerablemente mayor al total recaudado desde el primer semestre de 1862 cuando solo llegó a 390 mil pesos.

¹⁷³ Como ya dijimos, son los siguientes: el primer semestre de 1862, el año completo de 1862 a 1863, el segundo semestre de 1863 y los años completos de 1864, 1865 y 1866.

Tabla 3. Ingresos por derecho de importación en todas las aduanas (en %)

Aduanas	1861-1862	1862-1863	1863/2	1864	1865	1866
Golfo				18,96	25,68	19,09
Pacífico				9,14	19,77	16,61
Veracruz	100,00	100,00	100,00	71,90	54,55	64,31
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuentes: elaboración propia a partir de los datos de Payno, 1980.

Respecto a los totales del cobro por derecho de importación, los datos en la obra de Payno no permiten obtener la desagregación por el concepto de derechos de importación de los períodos previos al año 1864. Para el caso de las aduanas fronterizas, tampoco podemos conocer la cifra de la recaudación proveniente de derechos de importación para todo el período. Por consiguiente, nos referiremos únicamente a los años de 1864 a 1866.

La tabla 3 muestra una tendencia decreciente en la importancia relativa de la aduana de Veracruz respecto a los recursos totales provenientes de los impuestos a la importación. De manera análoga a lo que ocurre con los ingresos aduanales totales, el año 1865 es el que registra una pérdida más notable para Veracruz. En dicho año, los derechos de importación representaron un 55 por ciento del total de los derechos de importación que consiguió recaudar el Imperio. Esto confirma una vez más que a medida que el régimen de Maximiliano establecía un mayor control sobre las aduanas del Golfo y del Pacífico, aumentaba su capacidad de control sobre una de las principales fuentes de ingreso del erario.

Un hecho que se confirma con los porcentajes presentados en la tabla 3 es el efecto de las rebajas en las tarifas de importaciones decretadas por Maximiliano. Si bien es cierto que la diferencia entre las aduanas del Golfo y las del Pacífico se produjo a favor de las primeras en lo que respecta a la exacción de derechos de importación, la diferencia se acortó considerablemente en 1865 y 1866. Este resultado estaría reflejando el hecho de que Maximiliano aceptó una rebaja del cincuenta por ciento en las tarifas de importaciones a los barcos europeos que llegaban al Pacífico a través de un decreto de 30 de mayo de 1865.

Ingresos totales por recaudación e ingresos aduanales

Hasta este momento hemos examinado los datos de los ingresos recaudados en las aduanas controladas por el imperio entre 1861 y 1866. Los datos de Payno nos permiten también hacer una aproximación a los ingresos por importación en relación

con el total de la recaudación, los derechos más importantes de las aduanas mexicanas, como dijimos.

Tabla 4. Total de la recaudación interna

Concepto	1863/2	1864	1865	1866
Administración principal de renta de México	1 911 329,38	5 755 104,15	3 065 587,03	3 751 608,54
Administración general de Correos	53 251,50	155 322,24	174 474,73	168 984,96
Administración General de Peajes	40 342,41	80 684,83	89 515,05	9 151 670
Contribuciones directas	112 201,66	224 403,33	400 923,10	490 802,06
Administración de papel sellado	39 850,69	276 464,93	356 529,85	330 746,28
Ensaye mayor	116 909,48	209 737,61	200 163,58	212 382,00
Casas de moneda	25 678,35	51 371,69	44 956,02	46 064,88
Inquilinatos	22 096,01	54 925,57		
Alojamientos	52 453,34	134 542,02	203 182,39	
8 al millar de alojamientos		216 209,65	276 582,25	278 707,22
Bienes nacionalizados			850 000,00	1 133 333,33
Caja central		5 632 019,06	14 697 897,37	8 601 976,48
Total recaudación interna	2 374 112,83	12 790 785,07	20 359 811,37	15 106 122,4

Fuente: Payno, 1980

El total del ingreso ha sido calculado como la suma de la recaudación de fuentes internas más los recursos provenientes de todas las aduanas. El detalle de los conceptos incluidos en la recaudación interna se muestra en la tabla 4. Las cifras nominales de la recaudación interna indican que en 1865 se alcanzó un total de poco más de veinte millones de pesos. Considerando que tan solo un año antes la cifra rondaba los trece millones, ese sesenta por ciento de aumento en términos nominales resulta muy significativo.

Dada la suma realizada, las tendencias agregadas reflejan algunos de los aspectos que ya se han mencionado al hablar de ambos conceptos (ingreso total por recaudación y recaudación interna total). Baste tan solo decir que se confirma que en 1865 se obtuvo la cifra nominal más alta dentro de la recaudación total. En otras palabras, en ese año el régimen imperial no solo logró aumentar los ingresos aduanales al sumar el control de un mayor número de aduanas sino que también las fuentes de ingreso interno generaron mayores recursos para el erario.

Tabla 5. Ingresos totales por recaudación durante el Segundo Imperio

Concepto	1863/2	1864	1865	1866
Ingreso total por recaudación	3 161 857,02	18 245 981,28	33 156 207,23	25 577 269,58
Recaudación total interna	2 374 112,83	12 790 785,07	20 359 811,37	15 106 122,45
Ingresos aduanales totales	787 744,19	5 455 196,21	12 796 395,86	10 471 147,13
Ingresos aduanales de Veracruz	1 608 027,29	3 528 555,11	5 213 531,53	5 343 466,29
Ingresos por Importación de todas las aduanas	445 998,68	2 352 145,32	5 271 479,03	4 829 552,50
Ingresos por Importación de Veracruz	445 998,68	1 691 137,13	2 875 634,57	2 643 673,12
Porcentajes sobre los ingresos totales por recaudación				
Recaudación interna	75,09	70,10	61,41	59,06
Ingresos de todas las aduanas	24,91	29,90	38,59	40,94
Ingresos aduanales de Veracruz	50,86	19,35	15,72	20,89
Derechos de importación de todas las aduanas	14,11	12,89	15,90	18,88
Derechos de importación de Veracruz	14,11	9,27	8,67	19,34

Fuente: elaboración propia a partir de la información de Payno, 1980

La tabla 5 muestra las fuentes de ingresos por recaudación entre el segundo semestre de 1863 y 1866. En la parte inferior de dicha tabla podemos observar la participación porcentual de cada concepto respecto al ingreso total. En primer lugar, la recaudación interna perdió consistentemente importancia dentro de los ingresos del erario. De representar poco más de tres cuartas partes del total durante el segundo semestre de 1862, su porcentaje bajó hasta un 59,06 por ciento en 1866. En segundo lugar, como resultado directo del comportamiento de la recaudación interna, los ingresos totales de las aduanas ganaron importancia como fuente de financiamiento de los gastos del régimen. En este año, lo ingresos de todas las aduanas contribuyeron con un 40,94 por ciento a las arcas públicas.

La deuda externa. Las convenciones extranjeras

La obra de Payno *Cuentas, gastos y acreedores...* nos indica que la mayor partida de los gastos de las aduanas mexicanas en poder del Imperio se dedicó al pago de las llamadas Convenciones Diplomáticas. En un principio, las deudas que sirvieron posteriormente de base a las convenciones formaban parte de la deuda interior (Payno, 1980, p. 817). En la década de 1850 aparecieron por primera vez individualizadas, como indica Payno. Cuando los gobiernos no pagaban, los

prestamistas extranjeros lograban, con la intervención de su embajador, un nuevo contrato llamado “convención”, que garantizaba condiciones ventajosas para cobrar su crédito (Bazant, 1995:93).

En 1851 el Congreso emitió un decreto por el cual autorizaba al gobierno al arreglo de las deudas con estos prestamistas que reclamaron por la vía diplomática, lo que dio origen a las Convenciones diplomáticas españolas, inglesa, francesa y la llamada “del padre Morán”. Según datos extraídos del estudio de Jean Bazant, al principio de la intervención —junio de 1862— las convenciones importaban las cantidades de cuatro millones en el caso de la inglesa, seis millones para la española, ochocientos mil pesos la del padre Morán y 190 mil pesos la convención francesa. Así pues, la deuda de las convenciones ascendía a un total de trece millones de pesos, mientras que la deuda con Londres alcanzaba la cifra de 74 millones, lo cual llama la atención por el importante papel de las convenciones en la política exterior, a pesar de ser una quinta parte de lo que se debía a los ingleses (Bazant, 1995:97-98).

La deuda inglesa constituía, según Bazant, un asunto particular entre algunos súbditos británicos y el gobierno mexicano. Las convenciones eran, por el contrario, un contrato entre el ministro de Hacienda, como representante del gobierno de México, y un diplomático que representaba al jefe de Estado respectivo, lo cual elevaba el problema a un asunto del derecho internacional. México decretó el 17 de julio de 1861 la suspensión total de pagos, entre los cuales se encontraban los relativos a las convenciones diplomáticas, aunque no abarcaran esta toda la deuda contraída con extranjeros en el país. En 1862 se debía un total aproximado de 81 millones de pesos; a los tenedores de bonos les correspondían unos 64 millones mientras que por concepto de las convenciones en sí mismas eran casi trece millones y medio. Esto hacía un total de 77 millones, por lo tanto había un saldo de casi cuatro millones consistentes en diversos adeudos contraídos por México con los extranjeros en la guerra de los tres años, que fueron reconocidos por el gobierno de Benito Juárez.

Entre las diferentes partidas figuraban la de Laguna Seca —confiscaciones hechas a caudales de ciudadanos ingleses en 1860— y, en una cantidad mucho mayor, la deuda con Juan B. Jecker, por el negocio de los bonos: en 1858, el ministro de Hacienda de Miramón, Carlos Peza, trató de conseguir un préstamo mediante la conversión de la deuda anterior. Se emitieron bonos por un valor nominal de 57 millones a un cinco por ciento pero bajaron hasta un 0,5 de su valor nominal en poco tiempo. Un poseedor importante de dichos bonos, obviamente, fue la casa bancaria de J. B. Jecker y Cía., dirigida por un ciudadano suizo (después nacionalizado francés y accionista de las minas de Taxco y Catorce), y relacionada con los intereses de los franceses residentes en México. Un año después, cuando el gobierno volvió a necesitar fondos, se dirigió a Jecker: el resultado fue la emisión de bonos a un seis por ciento por un total de quince millones, a cambio de los cuales Jecker entregó 618 mil

aproximadamente en efectivo, y el resto en diversos papeles, sobre todo los bonos de Carlos Peza, por catorce millones. Esta operación fue muy importante posteriormente como pretexto para que los franceses enviaran su expedición a México, pues Juárez no reconoció estos bonos y, además, parte de ellos fueron comprados por influyentes políticos franceses y por residentes de dicha nacionalidad en México. Cabe señalar que los bonos de Jecker tenían como garantía los productos de las aduanas de Veracruz entonces en manos de Juárez (Gille, 1998: 127).

Los empréstitos franceses

El inicio del año 1864 estuvo enteramente ocupado en preparar las negociaciones políticas que debían desembocar en la aceptación por parte de Maximiliano de Austria del trono de México. El 5 de marzo de 1865 Napoleón III y Maximiliano firmaron un acuerdo que reglamentaba el principio de las operaciones financieras, así como los pagos que debiera hacer México a Francia en orden militar. Las negociaciones sobre el préstamo habían comenzado antes y en ellas se dieron cita los intereses no solo franceses sino que se mantuvieron también estrechos contactos con los financieros ingleses. La casa inglesa Rothschild tenía la preocupación sobre qué sucedería con los títulos de la deuda antigua mexicana, ya que si no se hacía nada con los bonos ingleses dotados de una garantía de 25 por ciento sobre los productos de las aduanas, los mercados de Londres y de Holanda se cerrarían a los nuevos préstamos. El gobierno francés se preocupaba, en todo caso, de que quedaran aseguradas las bases sobre las que se otorgaría el futuro préstamo. La primera de ellas era el costo de la intervención militar, que se fijó en una suma aproximada de 210 millones de francos, desglosados en gastos de guerra, reorganización de las tropas mexicanas y el ferrocarril de Veracruz a la Soledad (Gille, 1998:128).

La comisión de finanzas de México, creada en París y encargada de organizar la deuda pública mexicana, elaboraría un gran libro de la deuda exterior, en el que se inscribirían los bonos ingleses emitidos en 1851. De los dos empréstitos contratados por Maximiliano, el primero por 205 millones de francos (unos cuarenta millones de pesos aproximadamente) tenía un interés de un seis por ciento y de dichos millones había que deducir 105 millones correspondientes a las tasas de emisión y 66 millones enviados directamente al gobierno francés. Los 210 millones restantes, adeudados por México a Francia, debían ser pagados en catorce anualidades. El saldo del préstamo, doscientos millones de francos en capital nominal, habían sido objeto de un contrato firmado en marzo de 1864 con la firma londinense Glyn, Mills & Co., saldo asociado a una casa francesa de crédito inmobiliario, es decir, fue un grupo anglo-francés, pues, quien asumió efectivamente el préstamo mexicano.

La suscripción se abrió en abril, principalmente en París y en Londres, pero también en otros lugares. Dicha suscripción fue particularmente fructífera sobre todo en París y en Bruselas. Según G. Guille Maximiliano pudo llegar a México ya que su gobierno dispuso en principio de algunos medios para ello. El primer préstamo habría debido proporcionar, si se hubiera colocado al completo, 126 millones. Se hicieron una serie de dotaciones: ocho millones a Maximiliano; 24 a la caja de la comisión de finanzas mexicanas establecida en París para garantizar los intereses durante dos años; 1,5 millones para la terminación del palacio de Miramar y, finalmente, 1,8 millones para la Legión belga, 2,5 para la legión austríaca y unos cincuenta millones para el Tesoro mexicano. También hubo que pagar a partir de julio de 1864 a las tropas francesas destacadas en México.

La persistente anarquía administrativa no dejaba de inquietar a los financieros europeos y el préstamo finamente no produjo ni un céntimo y en cambio aumentó la deuda exterior de México en 110 millones de francos. Sin embargo, a principios de 1865 el imperio de Maximiliano, visto desde París, parecía tan estable que comenzó a prepararse un nuevo préstamo. Este era nominalmente mayor aún que el primero, puesto que importaba doscientos cincuenta millones de francos, con un interés al seis por ciento anual, emitido en París por Fould, Oppenheim y Cía., y otras firmas, a un 68 por ciento de su valor nominal, y produjo ciento setenta millones de francos. El público mostró en el futuro de Maximiliano en México más fe todavía que un año antes. Según Manuel Payno, considerando que la deuda exterior, sin contar las Convenciones, ascendía en 1863 a 65 millones de pesos, Maximiliano la triplicó en el curso de un solo año (Bazant, 1995:103).

Mientras tanto, la situación política para el régimen de Maximiliano no hizo sino deteriorarse a marchas forzadas. A principios de 1866 circularon los primeros rumores sobre el retiro de las tropas francesas y la opinión pública se alarmó al tiempo que los adelantos del gobierno francés al mexicano se interrumpieron. Las dificultades siguieron creciendo y el emperador se resignó en julio a firmar un nuevo convenio que había sido propuesto por Francia desde el mes de mayo. Este concedía al gobierno francés la mitad de los ingresos de todas las aduanas marítimas de México. La emisión del préstamo de doscientos cincuenta millones de francos fue considerada como un éxito tan grande que medio año después fue convertido el préstamo de doscientos millones de francos en otro de doscientos cincuenta millones. Solo una parte fue presentada a la conversión. Del conjunto de los préstamos contraídos por Maximiliano en París, más de cien millones de pesos, México recibió a lo sumo siete millones de un total de 55 y a cambio una deuda nueva de 107 millones, es decir, apenas una décimo quinta parte del monto total de la deuda.

Payno estima los porcentajes de la forma siguiente: “los préstamos de París pueden definirse así. Al negociar los títulos se perdía el cuarenta por cien. En gastos y

comisiones diez. En réditos corrientes y futuros veinte. Del treinta restante, Napoleón tomaba con diversos pretextos 25 por cien; y el cinco que quedaba para Maximiliano, formaba el total nominal de cien, con lo que se pretendió gravar a México” (Payno 1980:923). Basándose en afirmaciones de Keratry, Bazant afirma que de los 275 millones de francos la hacienda francesa recibió directamente 98 y, como depositaria, otros 48; en total más de 146 millones, es decir, más de la mitad del producto de los empréstitos entró en las cajas del gobierno francés, donde sirvió para cubrir un amplio déficit gubernamental (Bazant, 1995:106).

La deuda y los ingresos públicos, 1864-1865

Para Maximiliano el acceso al crédito externo tenía al menos dos dimensiones. En su aspecto político, la deuda externa significaba el reconocimiento explícito de su gobierno y a también de su capacidad de pago. Por eso, pese a lo oneroso que a la postre resultaron los préstamos contratados en Europa, el apoyo externo materializado en la capacidad de crédito era un activo invaluable para el régimen. En su dimensión económica la política de endeudamiento supuso la entrada de un monto de capitales de aproximadamente dos millones de pesos (tabla 6). Pero al mismo tiempo trajo consigo una restricción adicional toda vez que Maximiliano reconoció y se comprometió al pago puntual de los compromisos financieros que las convenciones española, inglesa y francesa suponían. Como muestra la tabla 7, el porcentaje de los ingresos totales de la aduana de Veracruz comprometidos al pago de las convenciones representó una sangría importante de los recursos de las ya endeble finanzas imperiales.

Tabla 6. Deuda contraída por el Imperio

Concepto	Cantidad
Producto líquido del préstamo de 1864	30 681 804,00
Producto líquido del préstamo de 1865	96 724 68,00
Intereses cobrados por las obligaciones de 1865	82 423,11
Producto de la venta de obligaciones de 1865, segunda serie	247 300,00
Intereses de fondos colocados por varios bancos	1 336 736,75
Intereses sobre las obligaciones reembolsadas	35 065,89
Producto de cupones en títulos en cartera	2 899 864,80
Cupón del 1 de octubre aplicable a la conversión	186 000,00
Producto de la lotería que tocó a los títulos de cartera	630 000,00
Valor de las obligaciones de 1865 según la serie para obligaciones francesas	23 660 000,00
Valor de letras no pagadas por la comisión y que como a pesar de eso tienen salida en la Balanza de 31 de diciembre de 1866,	29 583 192,00

aquí se le da entrada para deducir después el giro total	
Subtotal	188 367 154,55
Deducciones	
Importe total de los giros según los libros del Ministerio de Hacienda y Caja Central	174 012 341,24
Suplemento hecho por los franceses en mayo y junio de 1866	5000000,00
que no consta en la lista de giro	
Subtotal	179012341,24
Saldo de que pudo disponer Maximiliano en 31 de diciembre de 1866	935481331
Cantidad total en pesos	1924858,71

Fuente: elaboración propia a partir de Payno, 1980

Conclusión

Como lo demuestra el estudio de Gabriel Ardant, el sistema impositivo de un Estado refleja una concepción de lo que debe ser la sociedad y permite juzgar el grado de control que ejerce dicho Estado sobre el territorio y los contribuyentes (Ardant 1979). El Estado moderno, como garante del orden, único administrador del derecho y a veces promotor del desarrollo económico, es un Estado ávido de recursos. La historia de la consolidación del Estado moderno es también la historia de la construcción de un aparato fiscal eficiente que permitiera la captación regular y suficiente de dichos recursos. Es a partir de estas premisas que hemos abordado el estudio de los impuestos aduaneros durante el Segundo Imperio en México, como parte de un conjunto, o proyecto económico de más amplio alcance, destinado, en el largo plazo, a ordenar la economía de un Estado en formación

Payno buscaba mostrar en su estudio que el sistema hacendístico imperial fue básicamente el mismo que el de la República. Se mantuvieron la Ordenanza de aduanas de 1856, el ramo de alcabalas, las contribuciones directas y otros impuestos. Llama la atención, en este sentido, la subsistencia durante el Imperio del sistema fiscal del primer período de vida independiente, con derechos heredados de la colonia que convivieron con otros modernos. Los problemas del fisco fueron prácticamente los mismos en todos los gobiernos del primer Estado mexicano independiente: dependencia fuerte de los ingresos aduaneros, incapacidad para centralizar las rentas y la condena de vivir del crédito. Pero además, los años entre 1861 y 1867 destacaron por ser los más difíciles de la Hacienda de México desde la independencia. Una

profunda crisis hacendaria caracterizó este breve período: la “versión más exacerbada” quizá, según Erika Pani, de la problemática Hacienda decimonónica mexicana.

Siguiendo a Cosío Villegas, el liberalismo mexicano no se configuró como un proyecto reformista estructurado, no al menos en cuanto a la protección o el libre cambio, sino que más bien fue un conjunto de conceptos políticos, sociales, económicos y culturales formulados paralelamente, pero activados desde las exigencias del contexto histórico. De ahí que durante la Reforma y la intervención francesa, las necesidades políticas y militares dieron mayor relevancia a los conceptos políticos, mientras que, garantizada la independencia y la estabilidad política interna después de 1867, adquirieron mayor relevancia los conceptos liberales que orientaban la economía y la administración pública.

Bibliografía

- Ardant, Gabriel “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations”, en Tilly, Charles (ed.), *The Formation of National States in Western Union*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 164-242.
- Arrillaga y Barcárcel, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, México, Imprenta de A. Boix, a cargo de M. Zornoza, 1863.
- Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México, 1995.
- Carmagnani, Marcello, “Finanzas y estado en México, 1820-1880”, en *Ibero-Amerikanisches*, 9, 3/4, 1983, pp. 287-298.
- Cosío Villegas, Daniel, *La cuestión arancelaria en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Dublán, Manuel, Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república mexicana*, 58 volúmenes, México, Imprenta del Gobierno, 1876-1912.
- Gille, Geneviève, “Los capitales franceses y la expedición a México”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.
- Ibarra Bellón, Araceli, *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, 1998.
- Jáuregui, Luis, “Los fundamentos de la política fiscal”, en Ludlow, Leonor, Silva Riquer, Jorge (eds.), *Los negocios y las ganancias de la Colonia al México moderno*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1993.
- Maillefert, Eugenio, *Directorio del comercio del Imperio mexicano para el año 1867*, Edición facsimilar, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1992.
- Pani, Erika, *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México, 2001.
- Payno, Manuel, *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del Imperio. Obra escrita y publicada por orden del*

Gobierno Constitucional de la República de 1861 a 1867, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, Secretaría de Hacienda, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

Prieto, Guillermo, *Lecciones elementales de economía política dadas en la Escuela de Jurisprudencia de México en el curso de 1871*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, colección Clásicos de la Economía Mexicana, 1989 [edición facsimilar de 1876, 2ª edición].

Ramírez, Ignacio, *Obras de Ignacio Ramírez: economía política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Clásicos de la Economía Mexicana, 1989.

Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.

Segura, José Sebastián, *Boletín de las leyes del Imperio Mexicano, o sea, Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones distadas por la intervención francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo provisional y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, publicado por José Sebastián Segura*, Tomo III, "Comisión de Hacienda", 1863-1865.

Tenenbaum, Barbara, "Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México (1826-1854)", en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (coords.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Enlace-Grijalbo, 1986.